

CLACSO
#38

RED DE POSGRADOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Ecuador: avances y deudas en el cumplimiento de sus derechos

Consuelo Sánchez Bautista
Sara Oviedo

2013

Sánchez Bautista, Consuelo

Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Ecuador: : avances y deudas en el cumplimiento de sus derechos / Consuelo Sánchez Bautista y Sara Oviedo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2013. - (Red CLACSO de posgrados / Pablo Gentili)
E-Book.

ISBN 978-987-1891-91-7

1. Migración. I. Oviedo, Sara II. Título
CDD 304.8

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |
<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



Colección Red CLACSO de Posgrados en Ciencias Sociales

Directores de la Colección

Pablo Gentili y Fernanda Saforcada

Asistentes del Programa

Anahí Sverdloff, Denis Rojas, Inés Gómez,
Alejandro Gambina y Lluvia Medina

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Este artículo es producto del trabajo realizado en la Escuela Internacional de Postgrado “Infancias y juventudes en América Latina: democracia, derechos humanos y ciudadanía”. CLACSO, CAEU – OEI, Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud del CINDE y la Universidad de Manizales, Universidade Católica de São Paulo, Universidad de la República, Universidad de San Martín, Universidad Mayor de San Andrés, Universidad Católica Silva Henríquez y Universidad Autónoma de Barcelona. Así mismo, presenta las reflexiones de las autoras, en un diálogo realizado desde la experiencia de Sara Oviedo en políticas públicas sobre infancia, y la de Consuelo Sánchez en la realización de su tesis de maestría en Sociología (2010 – 2012) en CLACSO, sede Ecuador, sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes internacionales, refugiados y retornados en la escuela en Ecuador, particularmente en la ciudad de Quito.

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Red de Posgrados

ISBN 978-987-1891-91-7

Patrocinado por


Asdi
Agencia Sueca de Desarrollo Internacional


Fundación Centro
Internacional de Educación
y Desarrollo Humano
Centro Cooperador de UNESCO
Sede de la Red del Grupo Consultivo para América Latina

UNIVERSIDAD DE
MANIZALES
CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD
UNIVERSIDAD DE MANIZALES - CINDE


OEI
CAEU

Resumen

La situación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros en Ecuador, cualquiera que sea la razón de su permanencia, toma cada vez mayor relevancia por la presencia de la población extranjera que ha llegado a radicarse en el país, en especial desde Colombia. Las experiencias de vida de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes y sus familias muestran que falta mucho camino por recorrer para que se cumplan los mandatos legales existentes en cuanto al cumplimiento de sus derechos. Dichos mandatos se han ratificado desde la Convención de los Derechos del Niño y, aunque se han hecho esfuerzos por parte del Estado ecuatoriano para su cumplimiento, la cotidianidad en diferentes espacios de vida de los niños y jóvenes inmigrantes revelan las deudas que se tienen en el presente. Este artículo realiza un análisis de la situación de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes, con énfasis en el campo educativo, y propone algunas acciones a realizar para el cumplimiento efectivo de los derechos de esta población.

Palabras clave: infancia, inmigración internacional, derechos, educación, discriminación, racismo, xenofobia.

Resumo

A situação de crianças e adolescentes estrangeiros no Equador, qualquer que seja a razão de sua permanência, ganha relevância cada vez maior pela presença da população estrangeira que se radicou no país, especialmente desde a Colômbia. As experiências de vida dessas crianças e adolescentes e suas famílias mostram que ainda é longo o caminho a percorrer para que se cumpram os mandatos legais existentes em relação a seus direitos. Tais mandatos foram ratificados desde a Convenção dos Direitos da Criança e, ainda que tenham sido feitos esforços por parte do Estado equatoriano para seu cumprimento, a cotidianidade em diferentes espaços de vida das crianças e jovens migrantes revela as dívidas que se têm no presente. Este artigo realiza uma análise da situação de cumprimentos dos direitos das crianças e adolescentes migrantes, com ênfase no campo educativo e propõe algumas ações a realizar-se para o cumprimento efetivos dos direitos dessa população.

Consuelo Sánchez Bautista: Investigadora del Departamento de Sociología y Estudios de Género de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador. nconsanchez@gmail.com.

Sara Oviedo: Actual miembro y representante de Ecuador del Comité Internacional de los Derechos del Niño de la ONU (2013 – 2017). sara_oviedo@yahoo.com.

La inmigración en Ecuador

Históricamente, Ecuador ha sido un país caracterizado por ser emisor de migrantes hacia el extranjero; sin embargo, en los últimos diez años, se ha constituido en un lugar de tránsito y en una plaza de recepción de migrantes internacionales, que llegan de diversas procedencias y con diferentes fines y expectativas al país. Los flujos migratorios característicos del contexto de globalización; las políticas migratorias y la libre movilidad consignada en la Constitución de Montecristi¹; los conflictos internos de los países fronterizos; las dinámicas políticas, sociales y económicas de los países que recientemente se han convertido en puntos de origen de la migración internacional hacia Ecuador; y la dolarización han ayudado en su conjunto a incrementar la movilidad humana reciente hacia el Ecuador. Muchos de ellos, por su procedencia de países como Colombia y Perú, se asientan en las fronteras, pero, particularmente, la ciudad de Quito, al ser la capital y uno de los centros económicos importantes del país, recibe un gran número de inmigrantes de diversas nacionalidades que llegan en busca de mejores condiciones de vida y de otras opciones de trabajo y estudio.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010), la población inmigrante se distribuye a lo largo y ancho del país, pero se concentra principalmente en las provincias de Pichincha (31,9%), Guayas (16,6%), Carchi (6,5%), Sucumbios (5,7%) y Azuay (6,2%), siendo Quito y Guayaquil los cantones que más inmigrantes internacionales agrupan.

Los orígenes de los inmigrantes son principalmente Colombia (48%), Estados Unidos (8,7%), Perú (8,6%), España (7,8%), Cuba (3,2%) y Venezuela (2,5%) (Herrera, Moncayo, Escobar, 2012), entre otros con porcentajes menos significativos; aunque dentro de las nacionalidades que han arribado recientemente con la aparición de Ecuador en el escenario mundial como destino migratorio cabe destacar la presencia de ciudadanos provenientes de Haití, Pakistán, Ucrania, India, Nigeria, Afganistán, Camerún y Bangladesh, entre otros.

De esta población extranjera, la mayor parte tiene entre 18 y 60 años, aunque más de 50% se encuentra entre los 12 y los 50 años y se halla un 19% de población menor de 11 años (Ibíd.: 61). Álvarez y Escobar (2011: 4) señalan que, de acuerdo con datos registrados en 2010 por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), el 1% de la población de Ecuador menor de 18 años es originaria de otro país y habita principalmente en zonas urbanas. Según el Censo de 2010 la población extranjera menor a 18 años en el país alcanza casi los 51.000 habitantes, lo que corresponde a un 27% del total de extranjeros. La mayor parte proviene de Colombia y, en número menor, de Perú; los primeros, migran por el violento conflicto interno colombiano y los segundos por la pobreza, principalmente.

Las autoras mencionan que un segundo grupo de niños, niñas y adolescentes (NNA) inmigrantes está conformado por estadounidenses, españoles, chilenos y venezolanos. En este caso, vale la pena resaltar que estos son cuatro de los destinos de migración más frecuentes de los ecuatorianos, así que se debe tener en cuenta que pueden ser NNA hijos de ciudadanos de estos países, pero también hijos de ecuatorianos retornados o hijos de familias binacionales (Ibíd.: 13). En cuanto al retorno, el Censo del 2010 indica que la mayoría de ecuatorianos que han regresado al país provienen principalmente de España (46%), Estados Unidos (26%) e Italia (6%). Muchos de ellos regresan voluntariamente o por deportaciones, principalmente desde Estados Unidos. Álvarez y Escobar (2011) señalan que en los últimos cinco años han retornado al país

1 Como consta en la Constitución ecuatoriana en el Título VIII referente a las relaciones internacionales, punto 6 del artículo 416, se propugna el derecho a "la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero"; así mismo, el artículo 66, numeral 14, expresa el derecho a transitar libremente, a escoger el lugar de residencia y plantea que las personas extranjeras no pueden ser devueltas o expulsadas.

cerca de 7400 NNA, el 59% proveniente de España, el 12% de Colombia, el 10% de Estados Unidos y un 5% de Italia, dentro de los orígenes más relevantes.

Un último grupo que se puede destacar es el de los NNA provenientes de países con historia de migración más reciente en el país: China, Haití, Afganistán, Pakistán, Eritrea y Etiopía. De acuerdo con lo señalado por Álvarez y Escobar (Ibíd.), a excepción de la migración china, las demás pueden considerarse un resultado de la política de frontera abierta establecida con la Constitución de 2008, aunque en el caso haitiano se debe tener en cuenta “la amnistía que entregó el gobierno a los haitianos indocumentados que residían en nuestro país por la catástrofe natural de 2010, incluso garantizando procesos de reunificación familiar”, o a la entrada por medio del asilo².

En el escenario de la inmigración internacional en Ecuador pocos datos se tienen sobre la caracterización de cada uno de estos grupos de inmigrantes; además de ser inmigraciones recientes, las mayor parte de investigaciones se han concentrado en las inmigraciones provenientes de los países fronterizos, sobre todo en la compleja inmigración forzada de muchos colombianos que llegan al país en busca de refugio. Al respecto, es importante resaltar que Ecuador es el país que tiene mayor número de refugiados en América Latina, el 98% de ellos provenientes de Colombia. Sin embargo, establecer con precisión las cifras de las personas refugiadas y de solicitantes de refugio en el país es difícil, ya que hay un subregistro importante por la condición de irregularidad de muchos de ellos; hasta abril del 2012, la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración indicaba la presencia de 55.317 refugiados colombianos y 137.226 solicitantes de refugio.

De otra parte, en general, las políticas públicas ecuatorianas en relación con la movilidad humana han estado dirigidas con mayor énfasis a la atención y garantía de derechos de las personas ecuatorianas migrantes y retornadas. En lo relacionado a los extranjeros, las iniciativas han sido pocas. En el caso ecuatoriano se puede observar cómo desde la Constitución vigente hasta las políticas migratorias y la creación de diversas instituciones estatales y programas se propende por la igualdad de derechos, lo que implica la igualdad de oportunidades y de trato –que redundarían en la inclusión social–, pero también, paralelamente, se ha generado un discurso sobre la (in)seguridad vinculado a la inmigración, sobre todo a la proveniente de países también periféricos y se ha establecido el visado a ciertas nacionalidades, a pesar de que Ecuador eliminó desde el 2008 las visas de turismo, de acuerdo con la política de libre movilidad. De otro lado, la aplicación de las normativas y políticas estatales está en manos de funcionarios que prohíben la entrada a algunos extranjeros en el aeropuerto o que piden requisitos para el otorgamiento de visas más allá de los contemplados oficialmente; así mismo, pese al acuerdo de no mencionar en los medios la nacionalidad de los implicados en hechos delictivos, por lo general se vincula la delincuencia a los extranjeros y se encuentran otras prácticas más cotidianas como la explotación laboral y las dificultades para conseguir rentas, según narran diversos inmigrantes entrevistados. También, es importante señalar que, a pesar de la orientación ética de no considerar a ningún ser humano como ilegal, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 - 2010, desde el 2009 se han intensificado los operativos de control migratorio para deportaciones, los cuales se mantienen en la actualidad.

2 Como no hay muchas investigaciones que proporcionen una caracterización de estas nuevas migraciones en Ecuador, no se cuenta con datos específicos sobre la situación de NNA de estos orígenes. Sin embargo, es importante resaltar que el tipo de migración (por estudio, económica, forzada, reunificación, etc.) y las disposiciones legales y culturales de salida de los países de origen inciden en la presencia de NNA que viajan con sus familias o sin acompañantes, en algunos casos. Por eso, es muy común encontrar NNA de nacionalidad colombiana, pero muy pocos, o casi ninguno, de origen cubano o nigeriano, por ejemplo.

Sin embargo, se debe resaltar que dentro de las políticas migratorias en relación con los extranjeros se han generado convenios con ciudadanos de Perú y Venezuela, en vigencia desde el 2011, que han facilitado la regularización de los mismos. Así mismo, en 2010 se otorgó una amnistía migratoria a ciudadanos haitianos que llegaron al país por el terremoto sufrido en Haití el mismo año (Herrera, Moncayo, Escobar, 2012: 96). En relación con el refugio, existen políticas más claras desde el 2008 que señalan la voluntad política del Estado ecuatoriano para garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de esta población vulnerable; sin embargo, recientemente, la política de refugio ha sido modificada en relación con los términos de admisibilidad, lo que ha traído como consecuencia una disminución drástica de las aprobaciones de las solicitudes de refugio (Ibíd.: 98). Más allá de lo anterior, no existen en la actualidad políticas que ayuden a dar cumplimiento al principio de ciudadanía universal, consignado en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 – 2010, y que favorezcan y garanticen el cumplimiento de derechos para todas las personas en situación de movilidad humana en el país.

De otra parte, ante la realidad de la movilidad humana en el país es fundamental considerar algunas de las problemáticas que se han revelado con mayor intensidad a partir de las recientes dinámicas de inmigración. Una de las más relevantes tiene que ver con la inclusión social, y con las prácticas y discursos en torno a los inmigrantes que la afectan, bien sea a partir de representaciones positivas o negativas. Las diferenciaciones y tensiones entre el “yo/nosotros” y los “otros/ellos” se manifiestan en el conflicto existente entre receptores e inmigrantes, afectando la cohesión social y generando acciones concretas y/o discursivas de exclusión, discriminación, marginalización, racismo y xenofobia, por un lado, pero, por otro, dando lugar a discursos que abogan por la integración.

Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Ecuador y el estado general de sus derechos

Para poder realizar un análisis del estado de cumplimiento de los derechos de los niños inmigrantes, además de los marcos legales existentes en relación con la migración en Ecuador, es importante mencionar algunas disposiciones legales que tienen vigencia para la protección especial de niños, niñas y adolescentes extranjeros.

En Ecuador existe un amplio discurso de protección, en general, de los derechos humanos de todas las personas, y en especial de aquellos grupos considerados como vulnerables, de los que hacen parte los niños. El primer marco legal de protección de derechos de los niños lo constituye la Convención de los Derechos del Niño, que propone la protección de menores de 18 años sin ningún tipo de discriminación, el cual cubre también a los niños con necesidades especiales de protección internacional. En el ámbito nacional, el Código de la Niñez y Adolescencia (2003) en su Artículo 6 garantiza la igualdad y no discriminación de los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, y en su Artículo 58 señala específicamente que “los niños, niñas y adolescentes que soliciten o a quienes se les haya concedido el estatuto de refugiado, tienen derecho a recibir protección humanitaria y la asistencia necesaria para el pleno disfrute de sus derechos. El mismo derecho asiste a sus progenitores y a las personas encargadas de su cuidado”.

En el marco del Código se han generado dos acuerdos importantes que garantizan el derecho a la salud y a la educación. Por una parte, el Acuerdo Ministerial de la Cartera de Salud Pública dispone la atención en el ámbito

de la salud pública a refugiados y solicitantes de refugio; y, por otra parte, el Acuerdo Ministerial 337/2008 del Ministerio de Educación garantiza el ingreso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana en el sistema de educación.

Así mismo, dentro del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 – 2010 se proponen como metas la erradicación de la violencia, el maltrato a los niños, mujeres y adolescentes de los hogares de migrantes, y de las redes de tráfico de niños y adolescentes; de la misma manera, propone reducir el porcentaje de niños que trabaja y no estudia, la mendicidad y la explotación sexual.

Sin embargo, fuera de los marcos legales y en la práctica, es difícil realizar un rastreo de otras políticas concretas o localizadas que se enfoquen en la atención a la población infantil y adolescente inmigrante. Como parte de esta indagación se revisaron ordenanzas de los cantones de las provincias de Imbabura, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, donde se concentra un gran número de ciudadanos colombianos, pero no se encontró ninguna específica dirigida a la atención de esta población, lo cual sorprende porque existen acciones en algunas de estas provincias enfocadas en la garantía de los derechos de educación y campañas realizadas contra la discriminación; sin embargo, como se puede concluir de lo anterior, estas iniciativas son particulares y aisladas. Además, junto al esfuerzo que ha hecho el país para adecuar su normativa a los acuerdos internacionales de la política migratoria, deberían también existir disposiciones del ejecutivo, legislativo o judicial que permitan correlacionar las mencionadas normativas y operativizarlas de forma tal que se permita la garantía de los derechos para los NNA inmigrantes. Esto no les permite al ejecutivo, legislativo o judicial ejercer sus funciones, realizar o emitir actos, resoluciones y sentencias acordes al derecho internacional aplicable.

Esta situación es una expresión también de “la ausencia de una perspectiva particular -y transversal- en relación con los niños y niñas migrantes, de la que adolecen tanto la legislación como las políticas públicas, lo que impide conocer el impacto de la migración en la niñez y determina la falta de mecanismos jurídicos y operativos necesarios para la protección de sus derechos” (Unicef –Tacro, Universidad Nacional de Lanús: 2008). Además, los vacíos anteriores son preocupantes porque los niños, niñas y adolescentes extranjeros, en especial aquellos que son hijos/as de migrantes que aún no se han podido regularizar, están desprotegidos en los hechos concretos. De aquí se desprende una primera gran tarea, tanto para el Estado como para los organismos que velan por los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para armonizar la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia con las leyes migratorias del Ecuador y con las metas de cumplimiento de derechos humanos para todas las personas que habitan en el país.

Además de lo anterior, a pesar de los datos cuantitativos y de la existencia de investigaciones sobre el tema de la movilidad humana en Ecuador, es posible señalar aún un desconocimiento general de la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) inmigrantes. Por una parte, hay pocos datos y análisis detallados que permitan saber de la presencia de NNA inmigrantes en el país y, por otra, el énfasis en los estudios migratorios ha estado concentrado, generalmente, en los adultos y las familias, de las cuales hacen parte los niños como miembros dependientes que no toman decisiones en relación con la partida y con el proyecto migratorio familiar. Sin embargo, si se considera la migración en general dentro del contexto globalizado del mundo actual y los múltiples cambios económicos, políticos, sociales y culturales que se dan con las dinámicas de movilidad, hay que considerar también la agencia y la afectación de los NNA en estos procesos.

A pesar de esta realidad, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA, 2010a) ha realizado algunos estudios importantes en relación con los niños en situación de migración forzada, colombianos, principalmente, ubicados en Quito y Lago Agrio. Es importante notar, entonces, que la mayor parte de investigaciones y datos que se tienen hacen referencia a la población colombiana con necesidades de protección y que se desconoce la situación de niños, niñas y adolescentes de otras nacionalidades y otros estatus migratorios. Realizar estos estudios es difícil en la actualidad puesto que no existe información organizada sobre la presencia de NNA de otras nacionalidades y, además, porque es mayoritaria la presencia de colombianos en espacios escolares, por ejemplo.

En relación con el cumplimiento de derechos de la población infantil y adolescente con necesidades especiales de protección, el estudio realizado por el ODNA (2010a) refleja algunos datos importantes. Si bien el Estado y la sociedad ecuatoriana han realizado esfuerzos para asegurar el cumplimiento de derechos, es posible notar problemas en la garantía básica de vivienda, protección y educación. Es por esto que se afirma que “a pesar de contar con grandes instrumentos legales y de política, estos parecieran quedarse solo en legislación” (ODNA, 2010a: 126); así mismo, a pesar de los avances legales en el país en materia de la infancia que privilegian sus derechos, existe una notable limitación en la práctica para la aplicación de este modelo.

Dentro de los principales problemas que enfrenta la población infantil y adolescente colombiana, refugiada o solicitante, se destacan la precariedad de servicios al interior de sus viviendas, muy similar a la de la población ecuatoriana en general; así mismo, un gran porcentaje de la población colombiana que habita las zonas en las que se concentra el citado estudio, Quito y Lago Agrio, no cuenta con suficiente comida para alimentar a los miembros de su hogar. Se afirma, igualmente, que los niños nacidos en Ecuador, hijos de colombianos en situación de refugio, no pueden reclamar sus derechos puesto que sus padres no tienen documentos o no tienen la ciudadanía ecuatoriana. De otra parte, un 51% de los niños y niñas de los hogares colombianos no han podido acceder en algunos casos a los servicios de salud y un 82% no asisten a centros de cuidado diario. De la misma manera, algunos de los NNA colombianos no pueden ejercer el derecho a la educación, y de los que asisten a algún centro educativo cuentan que no se les respeta su voz en la escuela y sufren discriminación por su origen.

De otra parte, el “Informe Sombra al Primer Informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares” (2007), aunque no se refiere exclusivamente a la situación particular de la población infantil y adolescente inmigrante en Ecuador, señalaba ya que el sistema educativo funciona sin estrategias claras para enfrentar los efectos de la emigración y de la inmigración en el país. Así mismo, menciona la existencia de discriminación, maltrato en el aula y la presencia de estereotipos discriminatorios por parte de docentes, directivas y estudiantes hacia los NNA inmigrantes e hijos de migrantes.

La no transversalización de las políticas migratorias y de los distintos acuerdos y normativas para la protección de derechos de todas las personas que habitan en Ecuador y, en especial, de los niños, niñas y adolescentes, se refleja también en otras observaciones realizadas en el Informe citado anteriormente.

En relación con el derecho a no trabajar, el Informe afirma que es posible que en algunas haciendas bananeras se encuentren trabajando niños, niñas y adolescentes peruanos, aunque no se cuenta con estadísticas sobre esta realidad. También se señala que, de acuerdo con una investigación realizada por INREDH, hay niños, niñas y adolescentes colombianos en diferentes tipos de

trabajos (mercado, casa, tiendas), con cargas de hasta 50 horas a la semana. Así mismo, se afirma que en Esmeraldas se ha detectado la presencia de niños y adolescentes en la recolección de conchas, trabajo que está categorizado como prohibido y peligroso.

En cuanto al derecho a la integridad personal, se señala que en Sucumbíos se ha detectado una alta presencia de mujeres adolescentes en situación de explotación sexual comercial, según datos de UNDP- UNIFEM citados en el Informe Sombra. Así mismo, se señala que según un estudio realizado por la OIT se confirma que los niños, niñas y adolescentes objeto de trata entran y salen del país por la negligencia y complicidad de autoridades ecuatorianas. Sin embargo, a este respecto se deben señalar grandes avances en la actuación del Estado ecuatoriano en la actualidad.

Sobre el derecho a la identidad se afirma que existe una aplicación restrictiva y diversa de la Ley del Registro Civil, en las oficinas del Registro Civil del país, ya que en múltiples oportunidades se ha impedido el registro de niños que han nacido en el Ecuador porque sus padres están en situación irregular, aunque sus madres sean ecuatorianas. La falta de documentación, los costos y las distancias también son otras razones para que se presenten estas situaciones de vulneración del derecho a la identidad de los niños hijos de padres extranjeros.

Así mismo, los extranjeros, especialmente los colombianos, dicen no ser bien atendidos en los servicios de salud; otra limitación que señalan son los costos: la gratuidad para los extranjeros se concreta menos aún que para los ecuatorianos; además, el maltrato y la falta de comprensión por parte del personal del fenómeno migratorio les hacen sentirse discriminados.

De otra parte, a pesar de estas problemáticas señaladas, es importante destacar que el Plan Nacional de Desarrollo, en la estrategia 6 de la política 5.1, contempla el establecimiento de un proyecto de atención integral de desplazados y refugiados colombianos residentes en territorio ecuatoriano. En este sentido, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), conformado paritariamente por el sector público y la sociedad civil, como organismo rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia y encargado de velar por la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes del país, ha realizado algunas acciones tendientes al cumplimiento de dicha estrategia. Sin embargo, se debe reconocer que la mayor parte de acciones orientadas al cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes extranjeros han sido llevadas a cabo con mayor énfasis por parte de organizaciones de la sociedad civil. El CNNA ha participado como apoyo a las distintas acciones, pero no ha sido una prioridad la atención de niños y adolescentes en situación de movilidad humana. En otras palabras, se puede afirmar que no asumió el reto de transversalizar las políticas migratorias y los intereses del Estado ecuatoriano en la protección de derechos con la Convención de los Derechos del Niño y con el Código de la Niñez y Adolescencia.

Sin embargo, esto no quiere decir que no ha hecho nada al respecto, pero es importante enfatizar la necesidad de generar una unidad programática a las metas, planes y políticas y, sobre todo, sistematizarlas en una suerte de agenda programática para este grupo social. Dentro de las principales acciones realizadas el CNNA, tendientes a la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad, cabe destacar:

- El impulso la definición de políticas públicas provinciales las mismas que abordan los más sentidos ámbitos de protección de los niños, niñas y adolescentes desde una mirada local, con énfasis en el combate a todas las formas de violencia contra la niñez y adolescencia. En particular, en las provincias de Esmeraldas y Carchi se trabajó en torno a la garantía de los derechos de niños, niñas y

adolescentes extranjeros. Sin embargo, no se extendió el trabajo hacia otras provincias, lo que demuestra una falta de sensibilización de los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

- Participación, junto a la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), en la Mesa de Niñez y Adolescencia en situaciones de movilidad humana, cuyo objetivo general era conformar un espacio de consulta y de proposición de planes, proyectos y políticas para personas en situación de movilidad humana y en especial niñez y adolescencia.
- Elaboración, a través de una consultoría, de un manual de procedimientos vinculados al tratamiento de procesos migratorios, desplazamiento forzado y refugio, y capacitación a los funcionarios de organizaciones vinculadas a estos temas. Dicha actividad se cumplió a través de un Convenio entre la SENAMI, el Instituto Nacional de la Familia (INFA), UNICEF y el CNNA.
- Se inició pero no concretó la transversalización del tema de la movilidad humana en la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia, porque no se podían establecer las prioridades relacionadas con este grupo de población al no haber un diagnóstico detallado e integral.
- Participación activa en la elaboración del Acuerdo Ministerial 337 expedido por el Ministerio de Educación que regula el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren atención prioritaria por su condición migratoria.
- Promoción de la incorporación del tema en los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, para lo cual se capacitó a los miembros de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos en el qué hacer ante la vulneración o amenaza de un derecho de un niño, niña o adolescente en situación de movilidad humana, en las ciudades de Quito, Manta y Loja.

Los esfuerzos por el reconocimiento del derecho a la educación y la situación de los NNA inmigrantes en las escuelas

A pesar de la problemática anteriormente descrita en relación con la garantía y cumplimiento de derechos para los NNA inmigrantes, es necesario reconocer los avances normativos en materia educativa. Como ya se mencionó, ante el reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano de la realidad de movilidad humana de muchas familias acompañadas por sus hijos y la atención que desde diversos sectores de la sociedad civil se ha dado a los derechos de la niñez y la adolescencia en el ámbito escolar, se han creado algunas estrategias para garantizar el ingreso de estas poblaciones y su permanencia en el sistema escolar. La principal de ellas es el ya mencionado Acuerdo 337 de 2008 de Acceso y Permanencia³ en el sistema educativo, que se encuentra en vigencia

3 Este acuerdo se basa, entre otros, en el Artículo 23, numeral 3 de la Constitución Política de Ecuador, la garantía de que “todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, étnica, color, origen social, idioma, religión, filiación política [...]”. También recoge el Artículo 48 de la Constitución y los Artículos 8 y 10 del Código de la Niñez y la Adolescencia que establecen que es “obligación del Estado, la sociedad y la familia promover con máxima prioridad el desarrollo integral de niños y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos”. Igualmente, se basa en los acuerdos del Plan Plurianual de Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de

actualmente, y que ha sido impulsado con fuerza por diversos sectores de organizaciones de la sociedad civil⁴.

Este Acuerdo tiene en cuenta no solo los niños refugiados, sino a los niños extranjeros en general y a los ecuatorianos en situación de movilidad. Parte de los aportes de este Acuerdo a la comunidad inmigrante es el no pedir requisitos como el visado o documentación escolar de grados cursados para facilitar el acceso al sistema escolar. Cuando no se tiene la documentación necesaria, la ubicación de los estudiantes en los grados educativos se realiza entonces según exámenes de ingreso. Sin embargo, no siempre se cumplen las políticas expuestas en estos documentos.

Si bien no se pueden realizar generalizaciones, se puede afirmar que una de las problemáticas que se siguen presentando en la actualidad tiene que ver con la negación del acceso por falta de cupos en las escuelas públicas o el desconocimiento de parte de las autoridades escolares del Acuerdo 337 que los obliga a recibir niños en condición de movilidad y a darles atención prioritaria por las condiciones de vulnerabilidad en las que se pueden encontrar. Al respecto, el principal argumento de los rectores es que si no hay cupos para los mismos estudiantes ecuatorianos, no pueden garantizarlos para los estudiantes extranjeros, con lo cual es posible observar que no son reconocidas plenamente las condiciones de igualdad de derechos para los niños, sin importar su origen, su nacimiento o su estatus migratorio. Las mismas secretarías de las instituciones, que dan información a los padres, desconocen el Acuerdo y representan uno de los primeros obstáculos en la relación entre padres, niños e instituciones.

De otra parte, como lo mencionan algunas de las personas que trabajan con diferentes organizaciones y ONG que atienden a personas en situación de movilidad, otro obstáculo son los exámenes de ingreso. No hay una normativa general que regule los exámenes⁵ y por esto, las escuelas aplican sus propios criterios sin tener en cuenta las diferencias entre niños ecuatorianos y niños inmigrantes. Sin embargo, se ha establecido eliminar de las pruebas de ubicación preguntas referidas al contexto histórico o geográfico del país; pero, a pesar de esto, algunos de los NNA inmigrantes señalan que muchas veces los profesores y directivas de las instituciones escolares los bajan de grado por no responder adecuadamente a estas preguntas realizadas en exámenes, una vez ingresan a las escuelas (Sánchez, 2012). Además de lo anterior, es posible identificar también problemas más estructurales en el sistema educativo

Educación para realizar campañas en colegios ubicados en las zonas de frontera para disminuir la discriminación de las personas refugiadas mediante la realización de campañas y talleres, entre otras acciones.

4 De acuerdo con el *Informe de avances y limitaciones del Acuerdo 445* (2007: 3) se autoconvocaron en marzo del 2006 las siguientes instituciones “Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, *Catholic Relief Services*, Casa Metropolitana del Migrante -MDMQ, Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y ACNUR, posteriormente se sumaron: Contrato Social por la Educación, INREDH y otras organizaciones con el fin de impulsar un proceso de incidencia política en el campo educativo, para el efecto se constituyó la MESA DE EDUCACIÓN – MIGRACIÓN, siendo su tarea principal la promulgación de un instrumento jurídico que posibilitara el acceso a la educación de los/as refugiados/as, inmigrantes y de ecuatorianos/as que hayan estudiado en el exterior”. La Mesa de Educación y Migración ha venido trabajando desde ese entonces en diferentes acuerdos con el Ministerio de Educación. Producto de este trabajo han sido los avances para mejorar el Acuerdo 445 (anterior a la actual Constitución) que resultó en el Acuerdo 337/2008 al aplicar una visión más amplia sobre la movilidad humana para dar atención no solo a los refugiados, e integrar al acceso pautas y normativas para la convivencia en las escuelas. Sin embargo, la actual Ley Orgánica de Educación Intercultural no contempla el Acuerdo 337, por lo cual, después de varias reuniones entre el Ministerio y la Mesa se ratificó la vigencia del 337 mediante el Acuerdo 223-11 hasta que empiece a regir el Reglamento de la Ley.

5 La experiencia de la Dirección Provincial de Educación del Carchi muestra otra realidad. Allí se han logrado estandarizar los exámenes de ubicación en los grados escolares como parte de los avances que se han realizado para la aplicación del Acuerdo 337. De hecho, la experiencia que han tenido hasta el momento ha servido de ejemplo para comenzar a implementar este tipo de pruebas en otras provincias.

ecuatoriano como la falta de cupos en las instituciones públicas y el sobrecupo en algunos cursos, lo que conduce a que, en algunos casos, los niños sean ubicados en los grados según un criterio de disponibilidad.

A pesar de los problemas planteados anteriormente, es posible notar que el acento en las políticas educativas en relación con la movilidad humana está puesto en la inserción escolar, y sobre todo se tienen en cuenta los casos de los niños refugiados; sin embargo, hay que diferenciar entre los procesos de inserción y los de integración o inclusión. Desde aquí podría evidenciarse que las políticas están orientadas a atender el ingreso al sistema escolar de los que están fuera de él, de acuerdo con sus reglas y formas de organización previas, pero no hay políticas orientadas a la integración cultural o a la inclusión social una vez los niños ingresan a las escuelas, teniendo en cuenta las particularidades de esta población. Como ha sido posible constatar a través de diversas entrevistas y de la evaluación de las prácticas de convivencia al interior de la escuela (Sánchez, 2012), los modelos que allí se mantienen son predominantemente asimilatorios, social y culturalmente, por lo cual los NNA inmigrantes viven diferentes situaciones de discriminación, xenofobia y racismo.

Sin embargo, la discriminación en la escuela no es una situación exclusiva de los niños inmigrantes. Los espacios a los que llegan han sido tradicionalmente en el sistema educativo ecuatoriano lugares de reproducción de desigualdades sociales, a través de la estratificación de las escuelas –lo que incide de manera importante en la calidad educativa– y de la discriminación sociocultural, racial, étnica y de género que se vive tanto al interior de las instituciones, como a nivel del sistema.

Según la Encuesta nacional de la niñez y la adolescencia (ODNA, 2010b: 45) en Ecuador han persistido las relaciones asimétricas entre niños y adultos, lo que ha conllevado a que la violencia sea un hecho presente tanto en la familia como en el espacio escolar. Se menciona en este documento que en las instituciones educativas se presentan situaciones de maltrato físico por parte de los profesores, además de sanciones con medidas violentas, como privación del recreo, golpes o insultos; o la aplicación de otras medidas como bajar las notas y hablar con los representantes o con los estudiantes. Este marco de estrategias de resolución de problemas por parte de los profesores evidencia un sesgo discriminador y racista en la medida en que las acciones violentas son mayores cuando se trata de estudiantes indígenas o afrodescendientes. Así mismo, la violencia en el entorno escolar también es ejercida entre los estudiantes; algunos niños son golpeados, amenazados o burlados por sus compañeros.

En este contexto, la experiencia de los NNA inmigrantes en las escuelas está marcada en muchos casos por la discriminación, aunque existen también situaciones de cooperación de parte de sus compañeros y profesores. Sin embargo, cabe destacar que la circulación de prejuicios y estereotipos en la escuela que coinciden con las percepciones en general en la sociedad ecuatoriana sobre los inmigrantes en el país que tienen que ver con la nacionalidad, en el caso de colombianos y cubanos, por ejemplo, o con la raza, en el caso de los haitianos, interviene en las interacciones cotidianas de los niños y niñas en el entorno escolar.

Muchos de los NNA inmigrantes afirman que se sienten discriminados en mayor medida por sus profesores. Al respecto, se debe tener en cuenta que las relaciones de poder que median entre niños/alumnos y adultos/profesores, en relación a sus roles, al estatus de los docentes frente a los estudiantes y el respeto que estos últimos deben a sus docentes, enmarcan las disputas de poder en las que se ubican los maltratos y discriminaciones. Algunos de los NNA inmigrantes señalan que son humillados en sus escuelas, son obligados a cumplir tareas que no tienen que ver con su rol de estudiantes y son los responsables de los problemas de indisciplina. Así mismo, dicen ser ofendidos

directamente por su nacionalidad o por su raza, y como medidas de castigo sufren la baja de notas, la amenaza de baja de grado, la exclusión de grupos de trabajo y la constante llamada a la oficina de los directivos. Además, son estigmatizados por la creencia generalizada por parte de profesores y directivos de provenir de hogares disfuncionales, por el hecho de ser migrantes, y le atribuyen a sus “problemas de comportamiento” y al bajo rendimiento escolar, que se presenta en algunos casos, el venir de entornos violentos y el carecer de afecto.

Una revisión general de las estrategias mediante las cuales las autoridades escolares enfrentan las situaciones de discriminación de los NNA inmigrantes (Sánchez, 2012) ha mostrado un predominio de la psicologización de los problemas que tienen en realidad orígenes sociales, a la vez que una etnitización de la población inmigrante desde la que se justifican los tratos diferenciados.

Con todo esto, es posible afirmar que no existe, ni de parte del Estado ni de las escuelas, políticas y prácticas que favorezcan la inclusión de los NNA inmigrantes en la escuela, a través de las cuales se garantice el verdadero derecho a la educación en un marco de justicia social. Además, la falta de transversalización hacia el sistema educativo de las distintas políticas del Estado que propenden por la igualdad, la inclusión y la no discriminación contribuyen a que las instituciones educativas no cuenten con las herramientas necesarias para atender a la población diversa de manera efectiva.

Aspectos a considerar en la agenda para niños, niñas y adolescentes extranjeros

De acuerdo con los avances y problemáticas descritos anteriormente, es posible realizar algunas sugerencias para garantizar la atención de la población infantil y adolescente en situación de movilidad en el país con el fin de avanzar en la garantía de sus derechos.

En primera instancia es necesario continuar con la realización de investigaciones y estudios que permitan conocer a profundidad la situación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros en Ecuador e incluir variables relacionadas específicamente con esta población en las estadísticas nacionales con el fin de contar con información completa, coherente y organizada que facilite la realización de diagnósticos. Al respecto, es necesario contar con mayor información sobre población no refugiada, que permita caracterizar los distintos colectivos de inmigrantes que se hallan en el país.

Además, es necesario que la política migratoria ecuatoriana tenga en cuenta a la población inmigrante en general y la incluya dentro de los planes, programas y servicios que existen actualmente para la población en situación de movilidad humana. Como se mencionó, la mayor parte de estrategias y acciones están centradas en los ecuatorianos migrantes y retornados, lo cual evidencia el descuido en la atención a las otras poblaciones.

Así mismo, es importante armonizar la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia con las leyes migratorias del Ecuador y con los programas de atención a la población en situación de movilidad. Es necesaria la transversalización de políticas y acciones que complementen el ofrecimiento básico de ciertos derechos como vivienda, salud y educación. En este sentido, es importante resaltar que no son suficientes los esfuerzos de cobertura de servicios y derechos, sino que se debe propender por un disfrute total de los mismos con condiciones que garanticen el bienestar. Además, existen muchos niños y adolescentes que por su condición migratoria aún están fuera del sistema escolar, situación que es prioritaria atender dentro de las políticas del Estado de universalización de la educación.

Esta transversalización es urgente en el campo educativo ya que, como se señaló, al interior de las escuelas los niños, niñas y adolescentes, tanto inmigrantes como ecuatorianos, sufren maltratos y discriminaciones a causa de su origen étnico, racial, regional y nacional. Las políticas sobre interculturalidad han sido entendidas en un marco nacionalista que excluye a los inmigrantes, por lo cual no han generado beneficios reales de inclusión en un marco de bienestar social general.

Así mismo, es importante reforzar las acciones tendientes a la prevención de trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes y al trabajo infantil. Las necesidades de estos grupos de población y de sus familias deben ser incorporadas en la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia y en los planes de los Ministerios de Educación, Bienestar Social y Relaciones Laborales.

De otra parte, es importante que el Estado adopte una política sólida en materia de registro civil que permita el cumplimiento del derecho a la identidad de los hijos de extranjeros, sin discriminación por su estatus migratorio.

Además, como complemento a todo lo anterior, es indispensable una verdadera sensibilización e información de los funcionarios públicos en todos los servicios estatales, sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes extranjeros. Como se indicó, muchos de ellos son uno de los primeros obstáculos para el acceso a los distintos derechos, por desconocimiento o porque aplican los procedimientos de acuerdo con sus criterios personales, pasando por alto los acuerdos, normativas y leyes que protegen a los niños y adolescentes extranjeros y a sus familias.

Diferentes estrategias en contra de la discriminación racista y xenófoba hacia los extranjeros han sido realizadas desde hace años en el país, sin embargo, por lo expresado por muchos de los niños inmigrantes y sus familias, esta continúa obstaculizando el acceso al trabajo, la vivienda, la salud y la educación. Es importante, entonces, la revisión de las mismas y la construcción de acciones y políticas que no sean contradictorias por parte del mismo Estado ecuatoriano.

Lista de referencias

- Álvarez, Soledad, y Escobar, Alexandra 2011 “Entre la ida, el tránsito, la llegada y el retorno. Un análisis de la situación de la niñez y adolescencia en el contexto migratorio del Ecuador contemporáneo”, Quito, mimeo.
- Benavidez, Gina 2007 “Informe Sombra al Primer Informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares” (Ecuador: Coalición interinstitucional para el seguimiento y difusión de la Convención Internacional para la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares). En <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/472/1/Benavides-Informe%20sombra%20primer%20informe%20del%20Estado%20ecuatoriano%20convenci%C3%B3n%20trabajadores%20migratorios.pdf>, acceso 30 de septiembre de 2012.
- “Código de la Niñez y la Adolescencia” (Registro Oficial N°. 737, de 3 de enero de 2003).
- Herrera, Gioconda, Moncayo, María Isabel y Escobar, Alexandra 2012 *Perfil migratorio del Ecuador 2011* (Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones – OIM).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC 2010 *Censo de población y vivienda*.
- Mesa de educación – migración para el seguimiento y difusión de los acuerdos sobre población inmigrante y emigrante y sus familiares

- 2007 “Informe de avances y limitaciones del acuerdo 455 sobre acceso al sistema educativo ecuatoriano de los refugiados, solicitantes de tal condición o ecuatorianos/as que hayan estudiado en el exterior y que se encuentren en imposibilidad de comprobar estudios documentadamente”, Quito, mimeo.
- “Constitución Política del Ecuador 2008”. En <http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/2008.pdf>, acceso 28 de septiembre de 2012.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia 2010a *Niñez y migración forzada* (Quito: ODNA).
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia 2010b *Primera encuesta nacional de la niñez y la adolescencia de la sociedad civil* (Quito: ODNA).
- “Primer Informe del Estado Ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias”, Quito, mimeo.
- Sánchez, Consuelo 2012 “Niñez inmigrante en Quito: conflictos en torno la convivencia en las escuelas”, Tesis de maestría, FLACSO, Ecuador.
- Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI 2007 “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 – 2010”.
- UNICEF – TACRO y Universidad Nacional de Lanús 2008 “Estudio sobre la articulación de las políticas migratorias y los estándares de derechos humanos aplicables a la niñez en América Latina y El Caribe”.

